



APELAÇÃO CÍVEL Nº 0808613-47.2024.8.19.0028

1

APELANTE 1: ANDERSON CARLOS SANTANA DA SILVA

APELANTE 2: MUNICIPIO DE MACAÉ

APELADOS: OS MESMOS

RELATOR: DESEMBARGADOR JOSÉ ROBERTO PORTUGAL COMPASSO

APELAÇÕES CÍVEIS. DIREITO ADMINISTRATIVO. SERVIDOR PÚBLICO MUNICIPAL. GUARDA MUNICIPAL DE MACAÉ. PROGRESSÃO E PROMOÇÃO FUNCIONAIS. LEI COMPLEMENTAR MUNICIPAL Nº 154/2010. SENTENÇA DE PARCIAL PROCEDÊNCIA. INSURGÊNCIA DE AMBAS AS PARTES. MANUTENÇÃO DO JULGADO. Progressão funcional disciplinada pelos arts. 19 a 23 da Lei Complementar Municipal nº 154/2010. Evolução funcional vinculada ao preenchimento de requisitos objetivos, notadamente o interstício temporal e demais condições legalmente previstas. Direito subjetivo do servidor uma vez demonstrado o atendimento das exigências legais. Aplicação da tese firmada pelo Superior Tribunal de Justiça no Tema Repetitivo nº 1.075. Promoção funcional vertical regulada pelos arts. 24 a 28 da mesma norma. Necessidade de preenchimento cumulativo de requisitos específicos, dentre eles a existência de vaga na classe superior, avaliação funcional, qualificação profissional e ausência de sanções disciplinares. Ausência de comprovação do atendimento integral das exigências legais. Impossibilidade de o Poder Judiciário substituir a Administração Pública na prática de atos inerentes à gestão da carreira funcional, sob pena de afronta ao princípio da separação dos poderes. Observância da tese firmada no IRDR nº 0091492-68.2023.8.19.0000 pela Seção de Direito Público deste Tribunal. Município que goza de isenção legal quanto ao recolhimento das custas processuais, na forma do art. 7º da Lei Estadual nº 1.135/1991. SENTENÇA MANTIDA. RECURSOS DESPROVIDOS.

DECISÃO MONOCRÁTICA

Trata-se de recursos de apelação interpostos pelas partes, autor e réu, contra a sentença proferida pelo Juízo da 2ª Vara Cível da Comarca de Macaé que, nos autos da ação de obrigação de fazer cumulada com cobrança, ajuizada pelo primeiro apelante em face do segundo, objetivando o reenquadramento funcional mediante o reconhecimento do direito à progressão e



APELAÇÃO CÍVEL Nº 0808613-47.2024.8.19.0028

2

à promoção funcionais, bem como ao pagamento das respectivas diferenças remuneratórias pretéritas, julgou parcialmente procedentes os pedidos, nos seguintes termos::

“(…) DISPOSITIVO

Pelo exposto, em cognição exauriente, resolvo o mérito da demanda, nos termos do artigo 487, I do Código de Processo Civil e JULGO PROCEDENTE, em parte, O PEDIDO para CONDENAR o réu:

(a) na obrigação de progredir a parte autora na carreira de GUARDA MUNICIPAL para o padrão a ser apurado em fase de liquidação.

(b) na obrigação de pagar as diferenças salariais dos últimos cinco anos contados do ajuizamento da demanda, inclusive incidente sobre férias, gratificação natalina (13º salário), observados os marcos temporais de progressão, valor que deverá ser monetariamente atualizado pela SELIC desde a citação, quanto às parcelas vencidas antes dessa, e desde cada vencimento, quanto às vencidas no curso do processo até o efetivo pagamento.

DEVERÁ SER PROMOVIDA a retenção da contribuição previdenciária e do Imposto de Renda sobre as parcelas sujeitas à incidência dos referidos.

JULGO IMPROCEDENTE o pedido de promoção.

Deixo de condenar o Município nas custas processuais, em razão da isenção legal concedida pelo artigo 7º da Lei Estadual n.º 1.135/1991.

Condeno-o, contudo, na taxa judiciária, conforme entendimento consolidado pelo e. TJERJ, consubstanciado no verbete sumular n.º 145.

Condeno o Município, ainda, em honorários advocatícios sucumbenciais, que fixo em 10% (dez por cento) sobre o valor da condenação, na forma do artigo 85, §3º, I do Código de Processo Civil.

Anote-se que esta sentença está sujeita a reexame necessário, ou duplo grau obrigatório de jurisdição, nos termos do artigo 496, I do Código de Processo Civil. Processados eventuais recursos voluntários, remetam-se os autos ao e. TJERJ.

Transitada em julgado, não sendo instaurada a fase de cumprimento de sentença, se cabível aguarde-se o prazo legal. Após, dê-se baixa e arquivem-se.

P.R.I.”



APELAÇÃO CÍVEL Nº 0808613-47.2024.8.19.0028

3

Inconformado, o autor interpôs recurso de apelação (id. 137032871), requerendo a reforma da sentença no que se refere ao indeferimento do pedido de promoção funcional e à distribuição dos ônus sucumbenciais.

Sustenta que o Juízo de origem reconheceu corretamente seu direito à progressão funcional, em consonância com a tese firmada pelo Superior Tribunal de Justiça no Tema nº 1.075, segundo a qual é ilegal a negativa de concessão da progressão funcional quando preenchidos os requisitos legais, ainda que ultrapassados os limites orçamentários previstos na Lei de Responsabilidade Fiscal.

No tocante à promoção funcional, argumenta que a sentença merece reforma, uma vez que o Município de Macaé, há anos, vem se omitindo na implementação da evolução funcional de seus servidores. Afirmar que permanece estagnado na carreira desde 01/05/2013, quando ocorreu seu último enquadramento, mantendo-se na classe de Guarda de 2ª Classe – A.

Defende que a ausência de promoção funcional não pode ser justificada pela inércia da própria Administração Pública. Aduz que, nos termos dos arts. 24 e seguintes da Lei Complementar Municipal nº 154/2010, as promoções devem ocorrer por merecimento, preferencialmente no mês de setembro de cada ano, observadas a existência de vaga e a viabilidade financeira, cabendo ao Município demonstrar eventual inexistência de vagas ou outro fato impeditivo do direito pretendido.

Sustenta que existem vagas disponíveis e que o ente municipal não produziu qualquer elemento capaz de demonstrar o não preenchimento, pelo servidor, dos requisitos legais exigidos para a promoção. Afirmar, ainda, que a omissão administrativa na promoção dos servidores situados em classes inferiores acaba por inviabilizar a evolução funcional de toda a carreira, criando obstáculo indevido ao exercício de direito previsto em lei.

Alega que a Lei Municipal nº 3.779/2012 passou a exigir interstício de quatro anos para nova promoção, requisito já preenchido pelo autor, considerando que sua última promoção ocorreu em 2013. Menciona, ainda, o Decreto Municipal nº 198/2013, que teria instituído procedimento simplificado de enquadramento funcional, com dispensa da avaliação de desempenho.

Invoca precedentes deste Tribunal de Justiça no sentido de que a omissão da Administração na realização das avaliações funcionais não pode prejudicar o servidor que já preencheu os requisitos objetivos previstos em lei. Sustenta, por fim, que a intervenção jurisdicional não implica afronta ao princípio da separação dos poderes, limitando-se à correção de omissão administrativa ilegal.



APELAÇÃO CÍVEL Nº 0808613-47.2024.8.19.0028

4

Quanto às custas processuais, requer a reforma da sentença para condenar o Município ao ressarcimento das despesas processuais eventualmente adiantadas, inclusive da taxa judiciária, ao argumento de que a isenção legal conferida ao ente público não afasta sua obrigação de reembolsar os valores suportados pela parte adversa, quando vencido na demanda.

Ao final, requer o provimento do recurso para reformar parcialmente a sentença, reconhecendo-se seu direito à promoção funcional, em classe a ser definida na fase de cumprimento de sentença, bem como para afastar a isenção quanto ao reembolso das custas processuais.

O Município de Macaé, por sua vez, também interpôs recurso de apelação (id. 138972421), sustentando que a sentença deve ser reformada para julgar integralmente improcedentes os pedidos autorais.

Alega que a progressão e a promoção funcionais previstas na Lei Complementar Municipal nº 154/2010 não decorrem automaticamente do simples decurso do tempo, estando condicionadas ao preenchimento dos requisitos legais e à prévia análise administrativa.

Sustenta que o art. 19 da referida lei prevê que as progressões ocorrerão preferencialmente no mês de setembro para os servidores que tenham cumprido o interstício mínimo exigido, observada a viabilidade financeira do Município. Da mesma forma, afirma que o art. 24 condiciona a promoção funcional ao mérito, à existência de vaga e à disponibilidade financeira.

Defende que o autor não comprovou o preenchimento de todos os requisitos necessários à progressão e à promoção funcionais, especialmente quanto à avaliação de desempenho, à existência de vagas, à previsão orçamentária e à disponibilidade financeira.

Argumenta que a aferição desses requisitos deve ocorrer sob perspectiva coletiva, considerando o quantitativo de servidores, as vagas disponíveis, os limites de despesa com pessoal e a realidade orçamentária do Município, não sendo possível analisar isoladamente a situação de cada servidor.

Sustenta que os demonstrativos orçamentários acostados aos autos evidenciam desequilíbrio das contas públicas municipais e a inexistência de condições financeiras para suportar os impactos decorrentes da implementação generalizada das evoluções funcionais.

Invoca o art. 169 da Constituição Federal e a Lei de Responsabilidade Fiscal, sustentando que qualquer aumento de despesa com pessoal exige prévia dotação orçamentária suficiente, autorização específica na Lei de Diretrizes Orçamentárias e observância dos limites legais de despesa.



Aduz, ainda, que a concessão judicial da evolução funcional implicaria indevida interferência na autonomia administrativa do Poder Executivo e na gestão de pessoal, em afronta ao princípio da separação dos poderes.

Por fim, sustenta que o silêncio da Administração não pode ser interpretado como omissão apta a gerar automaticamente o direito à progressão ou à promoção funcional, especialmente diante da inexistência de norma municipal prevendo tal consequência.

Ao final, requer o provimento do recurso para reformar a sentença e julgar improcedentes todos os pedidos formulados na inicial.

Contrarrazões apresentadas nos ids. 139015954 e 139925082, em prestígio ao julgado recorrido.

É o relatório.

Presentes os requisitos intrínsecos e extrínsecos de admissibilidade, conhecem-se dos recursos.

A controvérsia recursal cinge-se à verificação do alegado direito do autor à progressão e à promoção funcionais no âmbito da carreira da Guarda Municipal do Município de Macaé, nos termos da Lei Complementar Municipal nº 154/2010.

No caso concreto, o autor ajuizou a presente demanda sustentando que, após mais de dez anos de efetivo exercício no cargo de Guarda Municipal 2ª Classe-A, teria preenchido os requisitos legais necessários tanto à progressão funcional quanto à promoção vertical na carreira, postulando o reenquadramento funcional e o pagamento das respectivas diferenças remuneratórias.

A sentença julgou parcialmente procedentes os pedidos, reconhecendo o direito à progressão funcional e condenando o Município ao pagamento das diferenças remuneratórias correspondentes, observada a prescrição quinquenal, mas rejeitando o pedido de promoção funcional, ao fundamento de que a ascensão vertical na carreira depende do preenchimento de requisitos legais específicos.

As irresignações recursais não merecem acolhimento.

A Lei Complementar Municipal nº 154/2010 disciplina de forma distinta os institutos da progressão e da promoção funcionais.



APELAÇÃO CÍVEL Nº 0808613-47.2024.8.19.0028

6

A progressão funcional, prevista nos arts. 19 a 23 da referida norma, possui natureza predominantemente objetiva, estando vinculada ao cumprimento de interstício temporal e dos demais requisitos funcionais legalmente estabelecidos. Por essa razão, a jurisprudência consolidou o entendimento de que, uma vez preenchidos os requisitos legais, surge para o servidor direito subjetivo à sua implementação, independentemente de limitações orçamentárias, conforme a tese firmada pelo Superior Tribunal de Justiça no Tema nº 1.075.

**CAPÍTULO III
DA PROGRESSÃO**

Art. 19. As progressões ocorrerão, preferencialmente, no mês de setembro, para os servidores que tiverem cumprido o interstício mínimo estabelecido no inciso I do art. 20 desta Lei, observada, em todo caso, a viabilidade financeira.

Art. 20. Fará jus à progressão o servidor que, cumulativamente:

I – tiver cumprido o estágio probatório de 03 (três) anos, nos termos do caput do art. 41 da Constituição Federal;

II – cumprir o interstício mínimo de 365 (trezentos e sessenta e cinco) dias de efetivo exercício no padrão salarial em que se encontrar.

Art. 21. O servidor que preencher os requisitos previstos no art. 20 desta Lei passará ao padrão salarial subsequente, reiniciando-se a contagem do tempo e a anotação de ocorrências para fins de nova progressão, observado o disposto no art. 23 desta Lei.

Art. 22. Os efeitos financeiros decorrentes da progressão prevista neste Capítulo vigorarão a partir do primeiro dia do mês subsequente ao da aquisição do direito.

Art. 23. Somente poderá concorrer à progressão o servidor que estiver em efetivo exercício do cargo, nos termos do Estatuto dos Servidores Públicos Municipais, instituído pela Lei Complementar nº 011/98.

TEMA 1075/STJ.

É ilegal o ato de não concessão de progressão funcional de servidor público, quando atendidos todos os requisitos legais, a despeito de superados os limites orçamentários previstos na Lei de Responsabilidade Fiscal, referentes a gastos com pessoal de ente público, tendo em vista que a progressão é direito subjetivo do servidor público, decorrente de determinação legal, estando compreendida na exceção prevista no inciso I do parágrafo único do art. 22 da Lei Complementar 101/2000.

Diversamente, a promoção funcional vertical encontra-se disciplinada nos arts. 24 a 28 da Lei Complementar Municipal nº 154/2010, estando condicionada ao preenchimento cumulativo de diversos requisitos legais, dentre os quais se destacam a existência de vaga na classe superior, a classificação em avaliação funcional, a aprovação em curso específico e a inexistência de sanções disciplinares.

**CAPÍTULO IV
DA PROMOÇÃO**



APELAÇÃO CÍVEL Nº 0808613-47.2024.8.19.0028

7

Art. 24. As promoções serão processadas por merecimento e ocorrerão, preferencialmente, no mês de setembro, observada a existência de vaga e a viabilidade financeira.

§ 1º As linhas de promoção estão representadas graficamente no Anexo III desta Lei.

§ 2º Os critérios para obtenção do merecimento, essencial para a promoção, serão objeto de avaliação permanente e adicionalmente à pontuação anterior, que lhe garantiu a colocação na lista de classificação, denominada almanaque.

§ 3º A classificação do servidor no almanaque será realizada dentro de cada nível hierárquico, representado no Anexo II.

§ 4º A pontuação representativa do merecimento na avaliação anual está descrita na Parte IV do Anexo V.

Art. 25. O merecimento é adquirido durante a permanência do servidor em um mesmo nível e será mensurado anualmente, por meio da Avaliação de Desempenho Funcional, conforme Anexo V.

Art. 26. Para concorrer à promoção, o servidor deverá, cumulativamente: I – cumprir o interstício mínimo indicado para a classe correspondente, previsto no Anexo IV desta Lei;

II – estar colocado na classificação geral da última avaliação, dentro do limite de 150% (cento e cinquenta por cento) do número de vagas a serem preenchidas no cargo.

Parágrafo único. Em caso de empate na avaliação, o critério de desempate será o maior tempo de serviço na Guarda Municipal e, permanecendo o empate, o servidor mais idoso.

III – ter sido aprovado, dentro do número de vagas, no curso específico para o cargo ao qual está concorrendo;

IV – não ter sido punido com advertência e/ou suspensão nos três últimos períodos avaliados.

Art. 27. O servidor promovido ocupará o padrão salarial inicial do nível correspondente à faixa salarial da nova classe.

Art. 28. Somente poderá concorrer à promoção o servidor que estiver em efetivo exercício do cargo, nos termos da Lei Complementar Municipal nº 011/98.

Como se observa, a promoção funcional não decorre automaticamente do mero decurso do tempo de serviço, exigindo a demonstração concreta do preenchimento dos requisitos previstos na legislação municipal.

No caso dos autos, o autor não comprovou o atendimento integral das exigências legais necessárias à promoção funcional pretendida, especialmente quanto à existência de vaga na classe superior, à classificação em avaliação funcional e à aprovação em curso específico.

Além disso, a pretensão autoral encontra óbice na impossibilidade de o Poder Judiciário substituir a Administração Pública na prática de atos relacionados à gestão da carreira funcional, sob pena de afronta ao princípio da separação dos poderes, consagrado no art. 2º da Constituição da República.



APELAÇÃO CÍVEL Nº 0808613-47.2024.8.19.0028

8

Cumprê destacar, ainda, que a Colenda Seção de Direito Público deste Egrégio Tribunal, ao julgar o IRDR nº 0091492-68.2023.8.19.0000, consolidou entendimento no sentido da necessidade de observância dos requisitos legalmente estabelecidos para a promoção funcional, especialmente quanto à existência de vaga na classe superior.

Incidente de Resolução de Demandas Repetitivas suscitado por juizes da Comarca de Macaé com vista à harmonização das regras que disciplinam a promoção e progressão dos servidores locais, qual previsto na Lei Complementar Municipal nº 196/2011. 1 - Ordenamento jurídico que constitui um sistema, compreendido como conjunto de normas a serem interpretadas teleologicamente, a partir de valores comuns. 2 - Funcionalismo Público de Macaé composto de categorias submetidas, por expressa previsão no artigo 72 da sua Lei Orgânica, ao Estatuto dos Servidores Públicos (Lei Complementar 196/2011) ou a planos de cargos independentes, como ocorre com os Professores (LC 199/2011), Guardas Municipais (LC 154/2010) e Agentes de Trânsito (LC 215/2012). 3 - Progressões que são disciplinadas em todos os textos legais com a mesma estrutura, traduzida em pequenas elevações de níveis anuais, representando acréscimos remuneratórios módicos de 1 ou 2%, a sugerir seu caráter automático, sempre ressaltando a possibilidade de modulações legislativas diante das condições econômicas concretas do ente federativo. 4 - Promoções que, diferentemente, são condicionadas ao aprimoramento em formação (professores) ou à existência de cargos na categoria superior, conforme quantitativos expressamente previstos nos diplomas de regência (guardas municipais e agentes de trânsito). 5 - Impossibilidade, em conclusão, de se tratar diferentemente as demais categorias sem planos de cargos próprios, de modo a assegurar a todo e cada servidor o direito à promoção automática, apenas observados os interstícios mínimos previstos na lei, de modo a permitir que todos alcancem o nível final da respectiva carreira ao cabo de 13 anos, ignorando a exigência de cargos vagos, tudo em obséquio a um vago conceito de justo. 6 - Definição do número de cargos em cada carreira que deve ser perseguida pela movimentação da classe, politicamente, ou eventual mandado de injunção, se cabível. 7 - Adoção da seguinte tese: "A progressão nos cargos listados pelo Anexo I da Lei Complementar 196/2011 dá-se automaticamente, preenchidos os requisitos objetivos do artigo 49 da mesma lei, independentemente da existência de disponibilidade orçamentária. A promoção prevista no artigo 50 da mesma lei depende da existência de vaga disponível na classe a ser ocupada, conforme o seu inciso V, não se podendo extrair da falta de definição do número de cargos o direito de que todos sejam promovidos ao último nível da carreira apenas pelo transcurso do tempo e dos requisitos de mérito previstos na norma". Acolhimento do incidente.

Embora a tese firmada tenha por objeto formal a Lei Complementar Municipal nº 196/2011, a fundamentação do próprio acórdão paradigma evidencia a extensão do entendimento às demais carreiras regidas por leis complementares específicas do Município de Macaé, dentre elas a carreira da Guarda Municipal, disciplinada pela Lei Complementar Municipal nº 154/2010.



APELAÇÃO CÍVEL Nº 0808613-47.2024.8.19.0028

9

Verifica-se, portanto, que a lógica adotada no referido IRDR aplica-se integralmente à carreira da Guarda Municipal, circunstância expressamente reconhecida no voto condutor do precedente:

“(...) No atual momento, várias das carreiras do Município encontram-se disciplinadas por leis complementares especiais. Este o caso da LC 195/2011, que estrutura o Plano de Cargos e Carreiras da rede pública de ensino; a LC 154/2010, que estrutura a Carreira da Guarda Municipal e a LC 215/2012, que estrutura a Carreira de Agente de Trânsito. Fora estas regras e eventualmente outras, não mencionadas, todos os cargos da Administração Pública acham-se regulados pela LC 196/2011, conforme a descrição, denominação e quantitativo previstos em seu Anexo I. Temos ali agentes coletores de animais, auxiliares de enfermagem, coreógrafos, fotógrafos, enfermeiros, médicos, fisioterapeutas e todas as demais funções, mais ou menos relevantes, iniciando-se em Nível de Escolaridade Elementar até o Nível de Escolaridade Superior. Cada lei complementar das carreiras já disciplinadas por lei própria trata de forma particular os temas da promoção e da progressão.

(...)

Na LC 154/2010, que disciplina, como vimos, a carreira da Guarda Municipal, a progressão é prevista nos artigos 19 e seguintes, segundo os quais, depois de 3 anos de estágio probatório e cumprido o interstício mínimo de 365 dias, passa o servidor ao padrão salarial subsequente, sem qualquer referência à existência de cargos como condição para que aquela se dê. Diferentemente, entretanto, ocorre com a promoção prevista no artigo 24, que além das condições exigidas no artigo 26, somente será deferida quando existente vaga no nível de carreira imediatamente superior, considerando-se as classes previstas no Anexo I, com os respectivos quantitativos. Assim, por exemplo, sabe-se que são 1454 cargos de Guarda Municipal III, base da pirâmide da carreira, enquanto existem apenas 34 cargos de Guarda Municipal Coordenador, total pouco maior do que 2% da base da estrutura. Disto é justo concluir que poucos Guardas Municipais passarão de Guarda Municipal de 1ª Categoria, ante o minúsculo número de cargos de Guarda Municipal Subinspetor a Guarda Municipal Coordenador. (...)”

Assim, correta a sentença ao reconhecer o direito do autor à progressão funcional e rejeitar o pedido de promoção funcional vertical.

No que se refere à insurgência do Município, tampouco merece acolhimento.

A progressão funcional, conforme já destacado, constitui direito subjetivo do servidor quando preenchidos os requisitos legalmente previstos, não podendo ser obstada por alegações genéricas de insuficiência orçamentária ou de extrapolação dos limites previstos na Lei de Responsabilidade Fiscal, consoante o entendimento firmado pelo Superior Tribunal de Justiça no Tema nº 1.075.



APELAÇÃO CÍVEL Nº 0808613-47.2024.8.19.0028

10

Também não prosperam os argumentos relativos à necessidade de avaliação funcional ou de prévia manifestação administrativa, porquanto a omissão da Administração na adoção das providências necessárias à efetivação da progressão não pode servir de fundamento para impedir a concretização de direito assegurado em lei.

Quanto à insurgência do autor em relação às custas processuais, igualmente não merece acolhimento.

A isenção reconhecida em favor do Município possui fundamento legal expresso no art. 7º da Lei Estadual nº 1.135/1991 e decorre de prerrogativa conferida por lei ao ente público, não se confundindo com a hipótese de reembolso de despesas processuais eventualmente adiantadas pela parte vencedora.

Dessa forma, não há qualquer reparo a ser feito na sentença também nesse ponto.

Ante o exposto, com fundamento no art. 932, inciso IV, alínea “c”, do Código de Processo Civil, **conheço dos recursos e nego-lhes provimento**, mantendo integralmente a sentença recorrida por seus próprios fundamentos.

Rio de Janeiro, 31 de agosto de 2026.

JOSÉ ROBERTO PORTUGAL COMPASSO
DESEMBARGADOR RELATOR